

突发公共卫生事件风险沟通困境与对策研究

——基于多元协同理论

高源凝 谭爽

中国矿业大学(北京)

DOI:10.12238/mef.v7i8.9037

[摘要] 突发公共卫生事件风险沟通是现代应急管理和风险治理的重要环节,但面临着政府、媒体、公众多层面交织的困境。如何理清沟通主体间的关系并推动多元协同对话以进行破局,是当前亟待解决的重大现实性问题。其中政府提升信息发布规范程度,构建互动型沟通渠道,按需供给信息与持续反馈;媒体多方协同合作,阻击信息疫情;最终与公众一同建立命运共同体,将是突发公共卫生事件风险沟通的纾困之道。

[关键词] 突发公共卫生事件; 风险沟通; 对策

中图分类号: X820.4 文献标识码: A

Research on the Challenges and Countermeasures of Risk Communication in Sudden Public Health Emergencies

——Based on the theory of multi-dimensional collaboration

Yuanning Gao Shuang Tan

China University of Mining & Technology(Beijing)

[Abstract] Public health emergency risk communication is an important part of modern emergency management and risk management, but it is faced with the dilemma of interweaving the government, the media and the public at multiple levels. How to clarify the relationship between communication subjects and promote multiple collaborative dialogue is a major practical problem that needs to be solved. The government will improve the standard level of information release, build interactive communication channels, and provide information and continuous feedback on demand; Media multi-party cooperation to stop the information epidemic; Ultimately, building a community of common destiny together with the public will be the way to rescue the risk communication of public health emergencies.

[Key words] public health emergency; risk communication; countermeasure

引言

21世纪频发的“非典”、H7N9及新冠疫情等公共卫生事件,威胁全球,契合贝克“风险社会”论。此社会中,风险广布复杂,无差别威胁个体。因此治理需多元主体参与,非国家和政府独力可成。在这种背景下,风险沟通成为了一种必要的方法论——它可以使不同的利益相关者交换风险信息并形成反馈。然而,我国在风险沟通方面的实践滞后,主要停留在由专家主导的风险解释和公众的风险对话阶段。为了满足当前的风险沟通需求,需引入多元协同理论,强化多主体协同与互动。学界少从合作视角探讨突发公共卫生事件的风险沟通困境,本文旨在基于该理论,深入剖析并提出对策,为公共卫生风险沟通提供理论与路径指引。

1 突发公共卫生事件风险沟通困境

1.1 政府层面

1.1.1 及时性、透明度和防止恐慌难平衡。信息及时性与透明度对突发公共事件沟通至关重要。政府通常需迅速响应,平衡透明与准确,以避免未知带来的恐慌蔓延和非理性行为。但及时性受限于科学研判,透明度则面临两难:突发公共卫生事件信息的不透明会引发全方位的不确定性,加剧恐惧心理;而如果信息全方位滚动式传播,则会让公众感到自身的生命安全岌岌可危,进一步加剧恐惧。^[1]英国在上世纪八九十年代对疯牛病事件的处理则是平衡困境的典型。英国在疫情初期封锁信息,后调查迟缓且否认风险,直至多年后才承认疯牛病会引发脑衰竭症状。这种不一致的表态和不透明的处理方式导致公众对政府和专家的信任度下降,进而加剧了社会危机。

1.1.2信息供需失衡。政府对突发公共卫生事件“报喜不报忧”的行为饱受诟病,随着边际效用递减,这种信息供给再难切中公众的需求。信息供需失衡极易演化成舆论场的割裂,造成政府与公众各说各话的局面。受众对信息的主动性需求可以分为两大类:知情需求与共情需求,知情需求又可细分为刚性需求与延伸需求。在突发公共卫生事件中,公众的知情需求优先于共情需求,刚性需求优先于延伸需求。^[2]但政府按需进行高效能的信息供给并非易事,面临以受众为中心与以信息为中心的供给平衡、风险的主观感知与客观存在两种状态平衡的问题。而疫情的爆发时段常表征出信息过载现象,导致风险沟通不畅。信息的冗余与非结构性会干扰公众对信息的有效利用,同时冗余信息本身也很容易在传播中失真。此外,公众对疫情信息的深度需求与个人隐私保护间存矛盾,部分公众诉求超法律范畴,误解信息不公开为隐瞒,加剧了信任挑战。

1.2媒体层面

1.2.1信息疫情。突发公共卫生事件中,大量谣言导致人们难以获取可信信息现象,称为信息疫情。罗斯科普夫则认为信息疫情是由媒体、专家和网络等多主体、多渠道相互作用所产生的一种复杂现象,并非简单的各类谣言的大规模传播。信息疫情会直接引发公众的恐惧心理,甚至发酵成大规模社会恐慌,破坏社会稳定。^[3]2003年SARS疫情期间,大量媒体报道导致公众过度反应和风险感知增加。^[4]非典板蓝根谣言、福岛核泄漏抢盐潮、埃博拉病毒恐怖袭击传言等,均展示了信息疫情的破坏力。塞卡病毒期间,社交媒体假新闻泛滥,传播力远超真新闻。信息疫情对社会秩序的扰乱,堪比实际疫情,亟需有效应对。

1.2.2积极与消极信息难平衡。2009年禽流感期间,媒体的报道过分强调病毒的威胁性和传染性,导致公众高估了病毒的感染风险。^[5]根据晕轮效应,消极信息会在公众的风险感知中被赋予更大权重,负面报道会引发恐慌与次生危机,如舆情事件和谣言泛滥。突发公共卫生事件发生时,秩序因其基础性作用常被认作优先价值,而负面消息对现有秩序的破坏会动摇稳定性。但消极信息的缺席也会导致不良后果,过多的正面报道容易引发公众的审美疲劳,尤其在公众已感知到风险的情况下仍发布大量的积极信息则可能被视作隐瞒,引发信任危机。同时,对于高关注度的敏感话题,主流媒体为避免舆情而选择性回避,则会造成权威信息缺失,既助谣言传播,又难满足公众知情权。

1.3公众层面

1.3.1理念困境:风险认知差异带来的社会共识困境。受多元价值观念、认知程度的影响,不同个体在面对突发公共卫生事件时呈现出不同的价值判断,难以形成共识。^[6]风险沟通受阻于信任缺失与认知分歧,不仅加剧防疫理念冲突,还阻碍责任划分与防控合力形成,影响治理成效。而当作为执行者的政府和作为风险受害者的公众在风险感知与评估方面出现利益或观点的分歧,且政府未能将已然的危险转变为预防性风险管控措施时,政府的公共属性便成为行政制度因果假设的众矢之的。^[7]风险会消解民主的原义,使消极情绪蔓延,引发对动荡与无序的恐惧。^[8]所以

风险认知差异将进一步影响风险沟通的效果。

1.3.2协作困境:多元主体利益失调。后现代语境中,风险沟通如同公共能量场内的对话。新自由主义思想造成了部分主体间对话失效,体现为公众对政府信任缺失、沟通阻塞,甚至是拒绝沟通。而政府与公众的包容性对话是展开风险沟通和化解危机的基础。不少公众偏重个人自由,忽视了在危机面前安全感和归属感才是更本位的价值,导致极端个人主义、政府边缘化和污名化。^[9]例如管控状态下不服从的逆向行径不仅带来行为自身损失,其行为的负外部性更损害了公共利益。公众内部也存在利益冲突,如可线上办公的公众与一旦封控无法工作进而无生活来源的公众对防控措施的需求不一致。突发公共卫生事件放大了常态下隐性的利益摩擦,导致合作链条的断裂。如何求得多元主体利益的最大公约数,促进风险沟通,推动社会合作以共同应对突发公共卫生事件,亟待解决。

2 突发公共卫生事件风险沟通困境纾解之道

2.1多元协同的风险沟通路径构建

本文针对风险沟通的困境,搭建起多元协同的风险沟通路径。

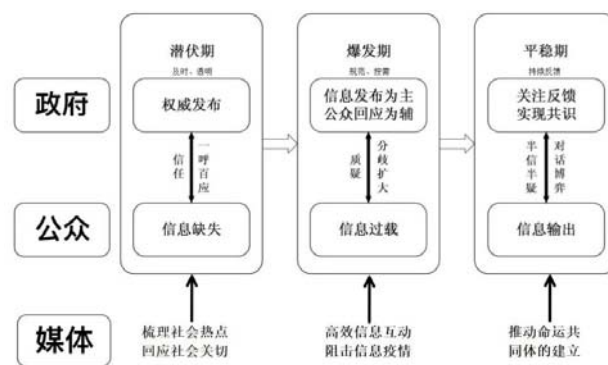


图1 多元协同的风险沟通

突发公共卫生事件的全周期可被拆解为潜伏期、爆发期、平稳期。潜伏期,由于公众处于信息真空状态和附和地位,官方话语有着一呼百应的影响力。此时的客观情况要求政府的信息发布足够及时和透明,第三方媒体辅助政府梳理社会热点,补充性地回应社会关切。爆发期,政府与公众的信息差距缩小且出现场域中信息过载的现象,公众逐渐表现出对特定议题的倾向性,对于官方话语的质疑也逐渐增加。因而政府尤其要重视信息发布规范程度,与媒体合作构建互动型沟通渠道并对公众的信息需求作出回应,以遏制信息疫情的发展,弥合分歧。平稳期信息差基本弥合,公众信息输出明显增多,公众与政府进入平等对话博弈阶段,政府应持续进行风险沟通,并引导政府、公众、媒体在对话中达成共识,建立命运共同体。

2.2个案分析:北京新发地疫情风险沟通

初期,政府虽采取传统风险沟通方式,但在不到24小时做到了信息汇总、趋势判断、流调发布、病例分析、热点答疑等沟通内容的全覆盖,以全面、及时、准确的沟通迅速抢占舆论高地。政府持续沟通且注重沟通的精炼有效,除每日新闻发布会,还与媒体深度合作,深入抗疫一线开展集体采访。^[10]媒体和政府共

同保证新闻发布、专家解读、政务新媒体、新闻客户端等多种渠道的畅通,及时回应社会关切;同时监测网络传言并核实情况,^[11]遇不实信息立即辟谣,信息疫情无处遁逃。此外,北京市政府信息发布的透明度和及时性近乎完美的平衡,也受到不少外媒的好评。疫情期间建立起的高效、严格的新闻发布机制,不仅推进疫情防控的顺利进行,还有助于社会治理体系现代化。危机过后,北京市人大常委会通过了《北京市突发公共卫生事件应急条例》,^[12]以立法形式将突发公共卫生事件风险沟通的有益探索制度化,极具反思精神。

2.3 共性原则

2.3.1 政府层面——提升信息发布规范程度,构建互动型沟通渠道。风险的描述会影响公众对突发公共卫生事件的态度,因此可以在理解公众信息需求的基础上,通过仔细斟酌风险沟通的用语以提升沟通效能。^[13]公众在突发公共卫生事件中极易产生知觉偏差,通常基于风险感知而非实际做出决策,因此政府信息发布的确定性其实是把握及时性和透明度的关键。所谓确定性,即信息能明确指导公众展开行动,且在时间和空间上没有含糊不清的表达。政府应在确定真伪后第一时间发布消息,正如WHO强调的风险沟通的重要规则:建立信任,及时发布信息,保持透明度,关注公众。政府还应开展信息的供给侧结构性改革,避免信息过载,并搭建互动型沟通渠道,为政府赢得风险沟通的先机和空间。同时加强与更具互动性的自媒体的合作,引导自媒体补充风险沟通内容。

2.3.2 媒体层面——多方协同合作,阻击信息疫情。风险沟通有赖于及时矫正,针对辟谣,所以要探索研究公众、第三方媒体与政府的深度合作,引导各方共同阻击信息疫情。既有研究发现,政府下场辟谣是应对信息疫情的有效策略;网络意见领袖(KOL)对于抑制信息疫情也发挥着重要作用。^[14]因而校正不实信息的策略可以作为应对网络谣言的重要反应对策。矫正主体应当多元,信息传播链上的每一个节点都要参与进来。政府和传媒平台分别做好舆情监控和信息审查工作,而具有社会影响力的KOL不仅能帮助解决信息疫情扩散带来的负面效应,还可以提供更多指导性的信息助力风险沟通,承担起更多的社会责任,帮助更多用户提升媒介素养。结合专家的权威与KOL的社会影响力,双方合作与公众进行更加有效的信息互动,也是风险沟通的一条可行途径。

2.3.3 公众层面——按需供给信息与持续反馈,建立命运共同体。沟通是意义的传递与理解,风险认知差异会影响意义的理解,因此以问题为导向开展风险沟通是关键。政府实时监控受众的关切,通过按需供给和持续反馈,形成信息的双向反复流动,从而弥合认知差异。同时需考虑受众差异性,进行精准沟通。随着风险意识的增强,人们逐渐认识到同处风险社会,要寻求建立共同体来应对风险。^[14]但共同体基础——公众应激感受,会随事件演变而变。新冠疫情初期,公众普遍支持封控,但随着疫情发展,公众内部因经济利益、价值差异分裂出各种派系。因此,

需建立普适科学的长效沟通机制,引导形成命运共同体,以理念共识、信任与利他主义化解利益冲突。虽然其建构过程是一种类乌托邦的状态,但也是风险沟通要努力追求的目标与进步的方向。

3 结语

突发公共卫生事件风险沟通是风险治理的重要组成部分,也是一个多元主体以突发公共卫生事件为连接点持续互动的过程。当前政府、媒体、公众层面的诸多沟通困境呼唤风险沟通新范式的建立,这需要多元参与、多方合力以构建完整畅通的风险沟通通路。

【参考文献】

- [1] 张爱军.重大突发公共卫生事件信息的传播特点与治理策略[J].探索,2020,(04):169-181.
- [2] 吴闯.信息供需框架下主流媒体疫情舆情引导[J].电视研究,2020,(09):61-63.
- [3] Leung G M, Leung K. Crowdsourcing data to mitigate epidemics[J]. The Lancet Digital Health, 2020, 2(4): 156-157.
- [4] Smith R D. Responding to global infectious disease outbreaks: Lessons from SARS on the role of risk perception, communication and management[J]. Social Science & Medicine, 2006, 63(12): 3113-3123.
- [5] Kott A, Limaye R J. Delivering risk information in a dynamic information environment: Framing and authoritative voice in centers for disease control (cdc) and primetime broadcast news media communications during the 2014 ebola outbreak[J]. Social Science & Medicine, 2016, 169: 42-49.
- [6] 陈东冬.社会风险治理的理论依据、实践困境和创新路径研究[J].中共南昌市委党校学报, 2022, 20(3): 48-52, 62.
- [7] 贝克.风险社会[M].张文杰,何博闻,译.南京:译林出版社, 2018.
- [8] 陈东冬.风险社会治理的理论依据、实践困境和创新路径研究[J].宁夏党校学报, 2022, 24(04): 114-121.
- [9] 刘腾,胡象明.公共卫生风险中的政府信任:挑战与建构[J].西北民族大学学报(哲学社会科学版), 2021, (04): 149-156.
- [10] 《北京新发地疫情阻击战的十个瞬间》人民日报; 2020-07-22(版次:07版)
- [11] 宋扬.试论《北京市实施〈中华人民共和国档案法〉办法》的修订[J].北京档案, 2021(01): 32-34.
- [12] Glik D C. Risk communication for public health emergencies[J]. Annual Review of Public Health, 2007, 28(1): 33-54.
- [13] 徐剑,钱烨夫.“信息疫情”的定义、传播及治理[J].上海交通大学学报(哲学社会科学版), 2020, 28(05): 121-134.
- [14] 郑桂贤.突发公共卫生事件中政府风险沟通何以有效? [D].导师:侯光辉.汕头大学, 2023.